

Harri Mikkola, johtava tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

COVID-19 TESTAA SUOMEN HUOLTOVARMUUDEN

KANSAINVÄLISTEN TUOTANTO- JA TOIMITUSKETJUN HÄIRIÖT HAASTAVAT KANSALLISEN KRIISINKESTÄVYYDEN

Huoltovarmuustoiminnan tavoitteena on, että vakavimmat poikkeusolot voidaan hoitaa kansallisin toimenpitein. Suomen huoltovarmuus on kuitenkin alueellisten ja globaalien verkostojen varassa. Poikkirajalliset uhat, kuten pandemiat, haastavat tätä järjestelmää monin tavoin.

Suomalaista huoltovarmuusajattelua on perinteisesti määrittänyt ajatus Suomen geopoliittisesta ja logistisesta asemasta ”meren eristämänä saarekkeena”. Ajattelua on leimannut materiaalinen varautuminen pahimman varalle ja oletus tarpeesta selvittää yksin ja omin resurssein. Tämä omaehtoisen poikkeusoloihin varautumisen ajatus on erottanut Suomen suuresta osasta muista läntisen Euroopan maista.

Valtioneuvoston vuoden 2018 huoltovarmuuspäätöksessä todetaan, että huoltovarmuuden lähtökohdina ovat toimivat kansainväliset markkinat, monipuolinen teollinen ja muu tuotannollinen pohja, vakaa julkinen talous ja kilpailukykyinen kansantalous.

Covid-19 haastaa nämä huoltovarmuuden pilarit. Pandemian ja sen pysäyttämiseksi tehtyjen toimien vuoksi syvenevä taantuma aiheuttaa ongelmia myös huoltovarmuuskriittisille yrityksille, julkiselle taloudelle ja laajemmin kansantaloudelle.

Huoltovarmuuspäätöksessä todetaan myös, että huoltovarmuuden turvaaminen tukeutuu toimiin kansainvälisiin poliittisiin, taloudellisiin ja teknisiin yhteyksiin sekä näiden jatkuvuuteen. Yhtenä huoltovarmuuden vakavimmista uhkakuvista pidetään kriisitilannetta, jossa kansakunnan kyky tuottaa tai hankkia ulkomailta kriittisiä tuotteita ja palveluja on väliaikaisesti heikentynyt.

Suomi on nyt tilanteessa, jossa tämä kyky on uhattuna pahemmin kuin koskaan sotien jälkeisenä aikana. Covid-19 vaikeuttaa globaalien logistiikan ja markkinoiden toimintaa, sulkee rajoja, haastaa kansainvälisen yhteistyön ja multilateraalien hallinnan sekä saattaa rampauttaa globaaleita, monimutkaisia ja hajaantuneita tuotanto- ja arvoketjuja.

Kotimainen perinteinen huoltovarmuustoiminta – kuten öljyn, lääkkeiden ja viljan varmuusvarastointi – on elintärkeää. Näillä toimilla voidaan turvata kansakunnan perustarpeisiin vastaaminen vakavimmissa poikkeus- ja kriisiolosuhteissa. Samalla monet yhteiskunnan elintärkeät toiminnot

kuitenkin nojautuvat kansainvälisiin infrastruktuureihin, järjestelmiin ja prosesseihin.

Kasvanut kansainvälinen riippuvuus on vaikuttanut perustavalaatuisesti siihen, mitkä muutokset, uhkat ja riskit vaikuttavat Suomen huoltovarmuuteen ja miten huoltovarmuus voidaan järjestää.

Merkittävä osa Suomen energiasta tuodaan maamme rajojen ulkopuolelta. Rakennetun infrastruktuurin ylläpito vaatii toimivia kansainvälisiä toimittajia, sillä Suomessa ei tuoteta enää kattavasti moniakaan perusrakennustarvikkeita, kalustoa tai teknisiä järjestelmiä. Ilman energian, kemikaalien ja koneiden tuontia Suomessa ei pystytä nykyisen kaltaiseen maataloustuotantoon, ja useiden lääkkeiden, terveydenhuollon tarvikkeiden ja laitteiden valmistajat sijaitsevat Suomen rajojen ulkopuolella. Finanssisektori ja esimerkiksi maksuliikenne ovat riippuvaisia kansainvälisistä toimijoista ja infrastruktuureista sekä mukautuneet kansainväliseen sääntelyyn.

Suomen kansantalous ja yksityinen sektori ovat osa maailmanlaajuisia verkostoa, jossa hyödykkeiden kehittäminen, tuotanto ja vaihdanta muodostavat raaka-aine-, informaatio- ja henkilövirtojen avulla jatkuvasti muuttuvan kokonaisuuden. Maailmanlaajuisen

logistiikkaverkoston toimivuus, muutokset ja häiriöt vaikuttavat suoraan ja epäsuorasti suomalaisten arkeen ja yhteiskunnan ja talouselämän toimintaan.

Yhteiskunnalle kriittisiä resursseja toimittavat monimutkaiset ketjut ovat haavoittuvia eri kohdista ja eri syistä. Häiriöt yhdellä sektorilla heijastuvat nopeasti muiden sektorien toimintaan. Häiriöt voivat myös levitä maasta toiseen ja lukuisille sektoreille, jos ja kun fyysiset infrastruktuurit, prosessit sekä toimijat ovat ylikansallisesti verkottuneita. Rajat ylittävien virtojen kasvava monimutkaisuus lisää systeemin haavoittuvuutta sitä mukaa kuin mahdollisten häiriöiden lähteet lisääntyvät.

Samalla tiettyjen hyödykkeiden, esimerkiksi elektroniikkakomponenttien, tuotanto on keskittynyt tietyille maantieteelliselle alueelle. Tämä vähentää mahdollisuutta hajauttaa sitä, mistä hyödykkeitä voidaan hankkia, ja voi heikentää yleistä huoltovarmuutta.

Nämä seikat alleviivaavat omaehtoisen huoltovarmuustoiminnan haastavuutta. Ylikansallisen toimintaverkoston huoltovarmuutta on vaikeaa tai jopa mahdotonta hoitaa tai hallita pelkästään kansallisin toimin.

Käynnissä oleva pandemia muuttanee monen yrityksen ja

valtion suhtautumista kansalliseen varautumiseen ja huoltovarmuuteen. Globaali verkostotalous on haastettu jo ennen covid-19-pandemiaa. On oletettavaa, että pandemia entisestään jyrkentää rajoja ja haastaa uskoa kansainvälisen tuotanto- ja logistiikkaketjujen toimintaan.

Kansallisen huoltovarmuuden turvaamisen keskeinen tulevaisuuden haaste on keskinäisriippuvaisen järjestelmän tuottamien etujen suhde sen tuottamiin riskeihin. Globaali verkostotalous on pidentänyt ja monimutkaistanut tuotanto- ja palveluketjuja ja lisännyt niistä seuraavia huoltovarmuuden haasteita.

Suomalaisen yhteiskunnan iskunkestävyydelle keskeiset päällekkäiset varajärjestelmät saatetaan kokea normaalioloissa taloudellisesti epäoptimaalisina ratkaisuinä: optimoidut, kustannustehokkaat tuotanto- ja logistiikkajärjestelmät eivät yleensä sisällä kriittisten hyödykkeiden ja palveluiden turvaamiseen tarvittavaa toisteisuutta. Tulevaisuudessa tarvitsemme paitsi kotimaista huoltovarmuusosaimista ja varmuusvarastoja myös varajärjestelmiä, vaihtoehtoisia hankintalähteitä tai toimitusreititejä. Tehottomuuden hyväksyminen saattaa olla tarpeen toimintojen jatkuvuuden turvaamiseksi.